

MONOPOLIN ITSENÄISYYTTÄ TULEE VAHVISTAA

Jos Alkon vähittäismyyntimonopoli aiotaan säilyttää, sen organisatorisen itsenäisyyden täytyy olla erittäin vahva ja sen alkoholipoliittista luonnetta pitää terävöittää kaikin käytettävissä olevin keinoin. Tätä mieltä on ylitarkastaja Pentti Karhu sosiaali- ja terveysministeriöstä. Hänen tehtävänään STM:ssä on valvoa alkoholimonopolin sopeuttamista sekä pitää yhteyksiä ESA:n eli ETA-sopimuksen toteuttamista valvomaan perustetun elimen kanssa.

Karhun linjaus pohjautuu Suomen hallituksen ESA:lle syyskuun lopulla antamaan vastaukseen, jonka Karhu on valmistanut. ESA lähetti Suomelle heinäkuussa alkoholimonopolin sopeuttamista koskevan muistutuskirjeen.

ESA:n mielestä tukkumyyntimonopoli olisi pitänyt purkaa jo tämän vuoden alusta lukien. ESA piti myös vähittäismyyntimonopolin säilyttämisen perusteluja riittämättöminä sekä vaati vähittäismyyntimonopolin ja alkoholijuomien valmistuksen riittävää erottamista toisistaan.

Suomen vastauksessa pitkälti yhdytään ESA:n esittämään kritiikkiin ja ilmaistaan valmius monopolin aseman selkiyttämiseen.

Seuraavassa haastattelussa Karhu kertoo, mitä tämä käytännössä hänen mielestään tarkoittaa.

MONOPOLIN LUONNE

Mitä monopolin aseman selkiyttäminen tarkoittaa?

– STM:n lähtökohta on, että vähittäismyyntimonopoli pyritään säilyttämään. Meidän perustueemme sen säilyttämiseksi on sosiaali- ja terveystoimittinen, ja se on myös ESA:lle ainoa peruste, jolla se voidaan ylläpitää. Tämä sitten heijastuu monopolille asetettaviin vaatimuksiin.

– Ensin on mietittävä, mitä monopolilla tavoitellaan. Toisenaikseksi on vain hoettu, että sellainen pitää olla, mutta missään vaiheessa kukaan ei ole pysähtynyt miettimään, mitkä ovat ne syyt, joiden perusteella se on säilytettävä. Miksei yhtä hyvin lisenssijärjestelmä? Eihän lisenssisysteemi välttämättä tarkoita sitä, että vähittäismyynti olisi annettava tavallisten kauppaketjujen hoitettavaksi. Lisenssijärjestelmään voi olla myös sellainen, että alkoholijuomia saisi myydä vain erikoismyymälöissä. Tähän ei mikään EU tai ETA tai direktiivi tule asettamaan mitään esteitä. Ehtona on vain, että kaikki saavat hakea lisenssiä ja toimivat samoilla ehdoilla.

– Jos halutaan, että meillä on nimenomaan monopoli, niin on mietittävä, mitkä ovat ne syyt, miksi näin pitäisi olla. Silloin vastaus voi olla vain se, että monopolille voidaan lisenssisysteemiä paremmin asettaa yhtenäiset hinnoittelua, voittoa, aukioloaikoja, henkilökuntaa ja sijaintia koskevat vaatimukset. Ja tällaisia vaatimuksia nimenomaan tulee asettaa, jos monopoli halutaan säilyttää.

– Kun Alkon nykyisen vähittäismyyntin johdon kanssa asioista keskustele, niin kyllä siellä nämä liiketaloudelliset lähtökohdat ovat niin voimakkaita, että on ihan muistutettava, että monopolina te olette olemassa vain sosiaali- ja terveystoimittisista syistä. Ei myyntin mahdollisimman tehokas suorittaminen ole se, jota me voimme käyttää monopolin olemassaolon perusteeksi ESA:n suuntaan.

KONSERNI ON ONGELMA

Mitä monopolin ja valmistuksen riittävä erottaminen tarkoittaa?

– ESA:n kirjeessä sanotaan yleisesti, ettei myyntimonopolin ja valmistuksen välillä saisi olla neutraalisuutta vaarantavia yhteyksiä. Kirjeestä ei kuitenkaan suoraan käy ilmi, onko konsernirakenne mahdollinen vai ei. Tiedän, että EU:n ko-

missiosta on epävirallisesti annettu ymmärtää, ettei Alkon suunnittelema konsernirakenne mene tarpeeksi pitkälle. Tällaisiin epävirallisiin lausuntoihin olisi syytä suhtautua sen verran vakavasti, että riittävän ajoissa ryhdyttäisiin ainakin pohtimaan myös muita vaihtoehtoja.

– Vastauksessa me ilmoitamme ottavamme huomioon ESA:n huomautukset. Prosessi jatkuu mahdollisesti niin, että ESA tulee seuraavaksi täsmentämään, mitä se tarkoittaa, mitä tälle konsernirakenteelle pitää tässä yhteydessä tehdä ja tuleeko se loppujen lopuksi vaatia täydellistä erottamista.

– Mutta enemmän tämä kääntyy toisinpäin. Jos Suomi ei tee riittävää erottamista, siinä tapauksessa ESA katsoo, että me emme voi pitää yllä vähittäismyyntimonopolia. Eli jos institutionaaliset järjestelyt eivät riitä, niin silloin monopoli ei ole mahdollinen.

– Henkilökohtaisesti pidän ongelmallisena sitä, että samassa konsernissa harjoitetaan toimintoja, jotka vaarantavat vähittäismyyntin monopolin olemassaolon.

ALKOHOLIPOLIITTISEN TOIMINNOT

Kuuluuko monopolin edellytyksiin alkoholipoliittisen tutkimuksen, valistuksen ja tiedotuksen hoito?

– Tämä on iso kysymys. Jos ajatellaan tämän prosessin historiaa, niin takanahan ei suinkaan ole STM:n tai valtion viranomaisten pyrkimys siirtää näitä toimintoja pois Alkolta. Lähtökohtana oli tukkumyyntimonopolin purkaminen. Kun juridisin perustein tuli selväk-

si, ettei sitä pystytty välttämään, niin alkoholiverotyöryhmässä Alkon edustaja totesi, että tulevassa uudessa kilpailutilanteessa Alko ei enää pysty rahoittamaan sellaisia toimintoja, jotka eivät suoraan kohdistu Alkon liiketoimintaan.

– Oma lähtökohtani ja esittämani vaihtoehtomalli oli pitkään toinen. Minusta näiden toimintojen kustannukset eivät ole sitä luokkaa, etteikö Alkon vähittäismyyntimonopoli säilyttäisi aivan riittävää kilpailukykyä, vaikka sen kustannuksiin lisättäisiin toimintojen vaatima 50 miljoonan markan lisä.

– Vaikka EU hyväksyy monopolin ja määrävän markkina-aseman, niin niihin kohdistuu erityisen tarkka kontrolli, ettei niitä käytetä väärin. Aivan erityisesti niitä ei saa käyttää väärin hinnoittelussa. Monopolin hinnoittelussa voitto saa olla ainoastaan samaa luokkaa kuin alalla keskimäärin. Alkonkin suhteen tullaan jatkossa hyvin tarkasti katsomaan se voitto. Mutta jos tällaiselle monopolille asetetaan yhteiskunnallisia tehtäviä, niin niiden kustannukset voidaan lisätä hyväksytyihin menoihin. Tietysti ne nostavat vähittäishintoja, mutta tässä tapauksessa minusta niin vähän, ettei se olennaisesti olisi vaikuttanut Alkon vähittäismyyntin kilpailuasemaan.

– Minusta alkoholipoliittiset toiminnot olisi pitänyt säätää laissa Alkon tehtäviksi, ja sitä kautta Alko olisi saanut oikeuden lisätä ne kustannuksiinsa. Lakiesityksessähän näin on tehtykin, mutta rahoitus tulee kuitenkin valtion budjetista, koska Alko ei halunnut ottaa niitä normaaleiksi kustannuksikseen. Loppuratkaisuhan on

aika järjetön: tehtävät säädettään Alkolle, mutta kuitenkin valtio rahoittaa.

– Minusta Alko luopui tutkimuksesta ja valistuksesta aivan liian helposti, eikä ollut ollenkaan halukas miettimään tätä toista vaihtoehtoa. Kun tämä ei käynyt, niin sitten haettiin muuta vaihtoehtoa. Missään tapauksessa ei ole järkevää antaa sellaisia tehtäviä, jotka valtio rahoittaa, jollekin yritykselle. Valtiovarainministeriö ilmoitti alusta alkaen, että jos valtio maksaa ja tehtävät tehtäisiin Alkossa, niin kysymyksessä on enintään vuoden tai parin siirtymäaika.

– Tunnen lievää ärtymystä siitä, että Alko on nyt ruvennut puhumaan siitä, että valtio olisi ottamassa pois näitä toimintoja. Korostan, että kaikki lähti siitä, ettei Alko itse halunnut kilpailusysteistä tällaista lisäkustannuserää itselleen. Silloin kyse ei ole siitä, että valtio haluaisi ottaa nämä tehtävät pois, vaan siitä, että kontrollin täytyy olla sillä, joka rahoittaa. Emme voi lähteä siitä, että toimikaa, tutkikaa ja valistakaa minkä lystäätte ja sen jälkeen lähettäkää lasku valtiolle.

– Eräänlainen kompromissimalli olisi kuitenkin olemassa. Voitaisiin ajatella, ettei valtio tee näitä tehtäviä tavallaan missään, vaan hakemuksesta rahoittaa tahoja, jotka haluavat niitä tehdä. Silloin Alko voisi esittää joka vuosi erikseen hallitukselle hakemuksen, jonka mukaan he tekisivät tätä määrätyn summan edestä. Tämä vaihtoehto olisi olemassa, ja vähän tämäntyyppiselle ajattelulle lakiesityksen uusin versio nyt pohjautuu. Esityksen mukaanhan määräraha tulee valtion budjetista, mutta se päätetään vuosittain. Tämä sekä la-

kiesityksen kohta, jonka mukaan Alko harjoittaa näitä tehtäviä siinä laajuudessa kuin STM määrää, antavat valtiolle kontrollimahdollisuuden.

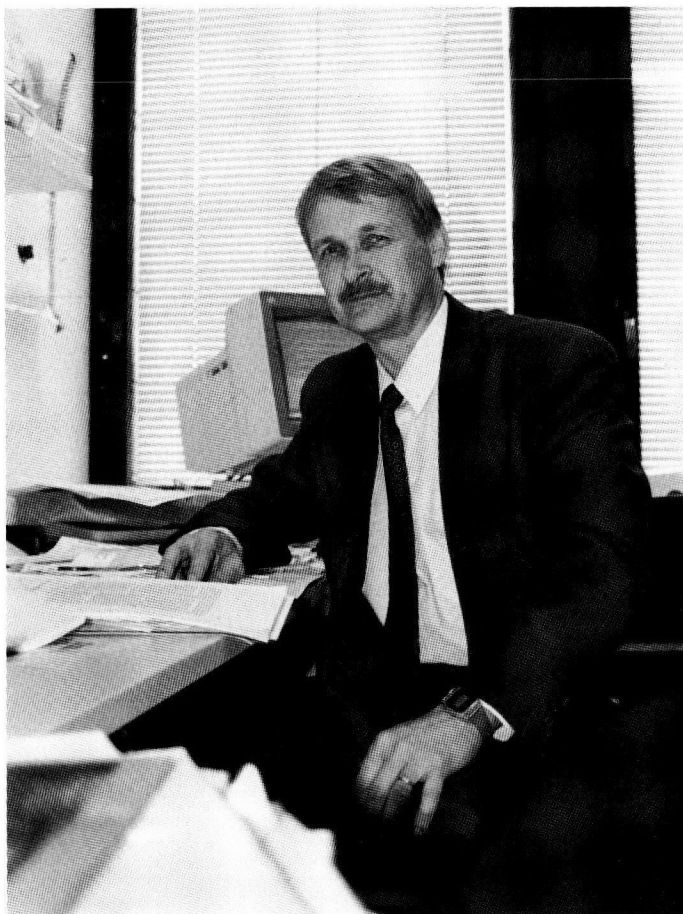
MINNE SITTEN?

Alkoholilakiesitys siirtää suuren osan Alkon entisestä kontrollivallasta uudelle viranomaiselle työnimeltään Tuotevalvontakeskus (TVK). Olisiko TVK se osoite, jonne alkoholipoliittiset toiminnot siirrettäisiin, jos ne siirrettäväksi tulevat?

– Parhaillaanhan istuu kaksi ministeriön asettamaa työryhmää miettimässä näitä kysymyksiä. En usko, että ryhmät päätyisivät ainakaan tutkimuksen osalta siihen, että tuleva alkoholivirasto olisi paras sijoituspaikka. Itse pitäisin tätä hyvinkin kehittelemisen arvoisena asiana. Minusta tutkimus ja valistus hyvin suunniteltuina sopisivat edelleenkin yhteen mitä parhaiten. Silloin valistus ei olisi yleistä terveysvalistusta, vaan hyödyntäisi ennen kaikkea tutkimusta mahdollisimman paljon.

– Kun saataisiin tutkittua tietoa, niin valistus keskittyisi tämän tiedon eteenpäin viemiseen. Vastaavasti tutkimus voisi TVK:ssa nykyistä aavistuksen verran enemmän keskittyä siihen, mikä meille todella on alkoholipoliittisesti tärkeää tutkimusta. Toki Alkoholipoliittinen ja Biolääketieteellinen tutkimuslaitos ovat tällaista tutkimusta tehneetkin. Kuitenkin siellä minusta hieman vierastetaan sitä, että tutkimus hyödyttäisi suoraan myös alkoholipoliittista päätöksentekoa.

– Tutkimuksen ja valistuksen symbioosi toimisi minusta



Kuva: Seppo Seppälä

siis parhaiten, jos ne sijoitetaan samaan organisaatioon. Mutta katsotaan nyt, mihin työryhmät päätyvät.

STM:n sisällä taitaa tässä asiassa olla erilaisia linjoja?

– Mitään selviä kantoja tässä ei ole vastakkain, mutta kyllä tässä tietenkin on ollut esillä hyvin erilaisiakin ratkaisumalleja. Näin on siksikin, että työryhmät toimivat toisistaan erillään. Lisäksihan on vielä kolmas eli TVK:n toimenkuvaa ja organisaatiota suunnitteleva ryhmä. Kuitenkin ryhmillä on isoja yhteisiäkin elementtejä

kuten se, miten tilastointi ja tietohallinto järjestetään.

Eikö työryhmien asettaminen jo nyt ollut vähän turhaa kiirehtimistä. Eikö olisi ollut syytä odottaa sitä, millaiseksi monopolin asema muodostuu?

– Aikataulu syntyi siitä valtiovarainministeriön näkemyksestä, että Alkon rahoittaminen budjetin kautta saisi koskea vain ensi vuotta. Vuoden 1996 budjetissa pitäisi olla jo ratkaistu, mihin alkoholipoliittiset toiminnot sijoitetaan pysyvästi. Siksi työryhmien esitysten tulisi olla olemassa jo ensi

keväänä, koska silloin tulee valtion vuoden 1996 budjettisuunnitelmien olla valmiina.

ERILLINEN MONOPOLI

Entä jos Alko nyt muuttaisi mielensä ja suostuisikin rahoittamaan alkoholipoliittiset toiminnot itse?

– Se ei ole nyt enää niin yksinkertaista kuin silloin kaksi vuotta sitten, jolloin kukaan ei olisi asettunut tätä vastaan, ellei Alko olisi itse asettunut. Nyt pyörät ovat lähteneet pyörimään, on kehitetty erilaisia ratkaisuja ja tätä on pohdittu monelta eri kannalta. Tarkoitushan lienee, että jo valtion vuoden 1995 talousarvioon saataisiin asiaa koskeva määräraha, eikä Alko enää itse rahoittaisi näitä toimintoja.

– Nyt sekä tilanne että ajattelutapa ovat ehtineet muuttua. Keskeinen muutos liittyy tähän konsernin tulevaan luonteeseen.

– Se ei tee minusta konsernia sen puolueettomammaksi harjoittamaan tutkimusta ja valistusta, vaikka se erottaakin valmistuksen ja vähittäismyynnin omiksi yhtiöikseen. Nämä yhtiöt kuitenkin rahoittavat konsernia ja konsernijohto on näiden yhtiöiden johdossa. Onko yhä enemmän liiketaloudelli-

seksi muuttuva Alko enää oikea paikka suorittaa valistusta ja tutkimusta? Niiden puolueettomuus ei olisi ainakaan periaatteessa mitenkään taattu.

– Erityisen tärkeä on vastuullisen markkinoinnin vaatimus. Juuri tässä vaarantuu monopolin neutraalisuuden idea erityisen herkästi. Monopolille voidaan asettaa tiukkoja markkinointiehtoja, mutta kilpailutilanteeseen joutuvalle juomateollisuudelle ei. Molemmat kuuluvat kuitenkin samaan konserniin. Tässä korostuu se ristiriita, mikä tähän konsernirakenteeseen välttämättä jää.

– Alkoholipoliittisten toimintojen sijoittaminen sittenkin Alkoon edellyttäisi taas sen miettimistä, mihin tällä monopolilla tarkkaan ottaen pyritään. Alkon olisi myös käytävä läpi itsekriittisesti koko tämän konsernirakenteen mielekkyys. Silloin voimistuu kyllä se ajatus, että mielekkäin organisaatio voisi olla täysin erillinen vähittäismyyntimonopoli, joka olisi irrotettu muusta konsernista ja jonka alkoholipoliittista roolia selvästi terävöitettäisiin nykyisestä. Ilman konsernipaineita olisi helpompi sopia myös itse myyntitoimintaan liittyvistä alkoholipoliittisista ratkaisuista, jotka liiketaloudellisin perustein ovat vaikeita.

– Jos monopoli itsenäistettäisiin, niin silloin sen perusteita ja olemassaoloa voitaisiin hyvinkin vahvistaa alkoholipoliittisilla toiminnoilla ja muilla monopoliin kohdistettavilla vaatimuksilla.

– Tällaista monopolia olisi myös paljon helpompi puolustaa ulospäin, jos taistelu sen säilyttämisestä tulee ajankohitaiseksi.

– Tämä tuleva konsernirakenne näyttää lisäksi kovin hennolta. Kun yhteydet valmistuksen ja tukkumyynnin ja toisaalta monopolin välillä on kuitenkin tehtävä mahdollisimman etäisiksi, niin jää ihmettelemään, mihin sitä konsernia siinä päällä enää varsinaisesti tarvitaan. Nyt tutkimus ja valistus on ympätty nimenomaan konsernitoimintoihin. Näyttää vähän siltä, että Alkon äkillinen halu sittenkin pitää alkoholipoliittiset toiminnot johtuu siitä, että jos ne nyt lähtisivät tässä vaiheessa, niin konserni jäisi yksinkertaisesti liian heikoksi. Niin Alkon sisä- kuin ulkopuoleltakin kysyttäisiin, mikä olisi enää sellaisen konsernirakenteen tarve, jossa ei ole konsernitehtäviä. Tässä on myös konsernijohton taistelua olemassaolostaan, epäilee Pentti Karhu.

MATTI VIRTANEN